



La nacionalidad a la luz del principio constitucional de plurinacionalidad

Constituciones de Bolivia y Ecuador

Autores

Matías Meza-Lopehandía G.
Email: mmezalopehandia@bcn.cl
Tel.: +56 32 226 3965

Felipe Rivera Polo
Email: frivera@bcn.cl
Tel.: +56 22 270 1777

Pablo Rubio Apiolaza
(Secretaría Técnica
Convención Constitucional)
Email: prubio@bcn.cl
Tel.: +56 22 270 1855

Comisión

Elaborado en el marco del proceso constituyente, para la Comisión de Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía de la Convención Constitucional

Nº SUP: 132848

Resumen

Frente a la crisis de la identificación entre Estado y Nación, se han desplegado distintas políticas que intentan acomodar la diversidad al interior de aquel. Junto a ellas – multiculturalismo e interculturalidad – ha surgido en la región el concepto de plurinacionalidad, que más que una corriente teórica, constituye una estrategia política de emancipación abrazada por los pueblos originarios en América del Sur, que incluye diversos conceptos teóricos, procesos institucionales y tradiciones culturales, orientadas a alcanzar arreglos institucionales capaces de asegurar la autodeterminación indígena. Por su parte, el Reglamento General de la Convención Constitucional, reconoce a la plurinacionalidad como uno de los principios rectores del proceso constituyente.

La Constitución boliviana caracteriza en este punto al Estado como Plurinacional Comunitario. Lo anterior tiene diversas concreciones institucionales, que van desde reconocimiento simbólico-lingüístico de las culturas indígenas y afrobolivianas, hasta la constitución plurinacional del Tribunal Constitucional, pasando por el reconocimiento de territorios indígenas autónomos. En relación con la cuestión de la nacionalidad, la Constitución es explícita en orden a reconocer la composición plural de aquella, lo que se concreta además, el un derecho individual de los miembros de las nacionalidades indígenas a que esta sea consignada en sus documentos de identidad.

En el caso Ecuatoriano, la declaración de plurinacionalidad se concreta principalmente en el reconocimiento de derechos, incluyendo el derecho propio indígena y mecanismos para el autogobierno territorial indígena. En relación con la nacionalidad, las nacionalidades indígenas y afroecuatorianas son reconocidas como parte del Estado, y también se reconoce un derecho individual a la identidad cultural, aunque no se menciona un derecho a consignarlas oficialmente en el documento de identidad.

Introducción

La Comisión de Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía de la Convención Constitucional ha solicitado a la Biblioteca del Congreso Nacional un informe que aborde el principio constitucional de la plurinacionalidad –teniendo a la vista la experiencia comparada– en relación con la nacionalidad como cuestión constitucional. En otras palabras, lo que se busca dilucidar es de qué manera el reconocimiento del carácter plurinacional de un Estado impacta en la regulación constitucional de la nacionalidad, esto es, en el conjunto de obligaciones y derechos que emanan del vínculo jurídico entre una persona y un Estado determinado.

Para ello, la primera sección ofrecerá una breve aproximación a tres conceptos interrelacionados: multiculturalismo, interculturalidad y plurinacionalidad. Para ello se recurre a la literatura especializada para trazar la trayectoria de dichos conceptos ante la crisis de la noción de Estado-Nación homogéneo. Asimismo, se registran las definiciones pertinentes provistas por la propia Convención Constitucional en su Reglamento General.

Lo anterior, permite establecer ciertos elementos distintivos de la plurinacionalidad, sin perjuicio del carácter abierto y polisémico del concepto. A partir de estos, en la segunda sección se examinan las expresiones constitucionales de dicho principio en dos países: Bolivia y Ecuador y se verifica el modo en que impactan en la regulación constitucional de la nacionalidad. Se advierte que el análisis se restringe al texto constitucional, salvo en cuanto a la regulación legal y reglamentaria de la cuestión de las nacionalidades indígenas, con lo que se busca responder a la pregunta específica planteada por la Comisión. Tampoco se revisa la literatura en torno a la implementación de las instituciones creadas por las constituciones revisadas, por exceder el marco de lo solicitado.

Los países incluidos en este informe fueron seleccionados por ser los dos de la región que incluyen explícitamente el concepto en sus textos constitucionales. En cuanto a la nomenclatura, se utiliza indistintamente las voces pueblos originarios, pueblos indígenas o primeras naciones, tal como lo hace el Reglamento General de la Convención Constitucional (RGCC).

I. Elementos conceptuales: multiculturalismo, interculturalidad y plurinacionalidad

La idea de una correspondencia entre Estado y Nación, esto es, que la población del Estado-Nación se identifica principalmente con una comunidad nacional, cuyos límites coinciden con las fronteras estatales, puede rastrearse hasta los orígenes del Estado moderno y su razón ilustrada.¹

Esta omisión de la heterogeneidad social y cultural existente en su interior, está también en la base del constitucionalismo moderno. Este, sobre la base de la igualdad ante la ley, solo reconoce derechos

¹ Jessop, 2016. Desde un punto de vista normativo, esta simbiosis entre Estado-Nación se fundamentaría en el contrato social, que permite imponer la racionalidad a través de un orden legal que –a través de la fuerza legítima– protege a los ciudadanos de quienes actúan irracionalmente. Para delimitar el campo de acción soberana del Estado (territorio), se recurre a la idea de Nación, la que provee de un fundamento simbólico anterior al propio Estado, en el que las personas pueden reconocerse (lengua, historia, territorio, costumbres). Esta operación requiere de la imposición casi siempre violenta de una región sobre el resto. De ahí la necesidad de un discurso de homogeneidad cultural, que haga invisible esa violencia originaria, bajo la promesa de integración en la comunidad imaginada y bienestar común (Anderson, 2006; Hobsbawm, 2000).

individuales, lo que termina afectando las condiciones para la reproducción de la diversidad cultural.² En otras palabras, la idea de la homogeneidad cultural de la nación, inspira la organización del poder estatal en las sociedades modernas. Así, en el constitucionalismo moderno, siguiendo a Figuera, se puede señalar que la figura culturalmente neutra del ciudadano sustituye la identidad colectiva indígena; la legislación nacional suprime el derecho propio indígena; las instituciones estatales se imponen sobre la autoridad indígena; y la propiedad privada se impone sobre el territorio indígena.³

En las últimas décadas han surgido una serie de conceptos, principios y procesos políticos que buscan establecer un nuevo marco normativo de las relaciones entre el Estado y los pueblos originarios (o Primeras Naciones), para responder a lo que autores de distintas sensibilidades han identificado como una crisis de la idea de homogeneidad del Estado-Nación.⁴ Entre estos se encuentran los conceptos de multiculturalismo, interculturalidad y plurinacionalidad. Se trata de conceptos complejos, que embeben de distintas disciplinas y tradiciones intelectuales y son utilizados en distintos contextos políticos, lo que hace que tengan significados abiertos y múltiples. Sin embargo, todos ellos, en sus diferentes variantes y entendimientos, buscan ofrecer respuestas normativas frente a la creciente diversidad cultural, que tensiona las instituciones estatales fundadas en la homogeneidad cultural, y en particular, para aquella aportada por los pueblos indígenas. A continuación se esboza una descripción de cada uno.

1. Multiculturalismo e interculturalidad

El multiculturalismo como corriente teórica, surgió a finales de siglo XX en el campo de los estudios culturales, en particular, en su análisis del rol de las identidades en la lucha política.⁵ Paralelamente, el concepto fue abordado en el campo de los estudios pos-coloniales, donde la atención se fijó en los procesos de construcción de identidad, y en el modo en que el ocultamiento de la diferencia cultural (mimetismo) habría operado como mecanismo de dominación colonial.⁶

Sin perjuicio de lo anterior, fue la teoría liberal la que produjo una propuesta normativa para acomodar la diversidad cultural al interior del Estado liberal, promoviendo el reconocimiento de derechos diferenciados en función del grupo –siempre limitados por los derechos individuales–⁷ y la adaptación institucional del Estado frente a esa diversidad.⁸

² Tully, 1995; Grijalva, 2011.

³ Figuera, 2015.

⁴ Diversas causas se han invocado para explicar el fenómeno: la erosión de su legitimidad frente al avance del mercado (Laval y Dardot, 2015); la irrupción de lo territorial como lugar de convergencia de luchas sociales que se politizan y reivindican una gobernanza comunitaria sobre ciertos bienes (Rifkin, 2019); y la emergencia de grupos subalternos, como los propios pueblos indígenas (de Souza, 2009; Mignolo, 2010), por mencionar algunos.

⁵ Jameson y Zizek, 1998.

⁶ Bhaba, 1994.

⁷ Desafiando al multiculturalismo liberal, apareció el *comunitarismo*, en su variante iliberal. En su política del reconocimiento, la identidad (cultural) de cada persona se fundaría en la pertenencia comunitaria, y sería dicha pertenencia la que requeriría de reconocimiento político (Sandel, 2000). En esta postura, los derechos individuales son sacrificados en la preservación del particularismo cultural, y este no podría ser sometido a crítica a partir de doctrinas universalistas, como la de los derechos humanos.

⁸ Kymlicka, 1996.

Para el multiculturalismo liberal, la ciudadanía multicultural y su reconocimiento de derechos colectivos, provee un anclaje sociocultural para la autoidentificación del individuo, que le permite a éste tomar auténticas decisiones autónomas, o sea, decisiones con valor y significado para él mismo.⁹ Además, al reconocer y valorar estas identidades culturales colectivas heterogéneas, se facilitaría la pertenencia e identificación de los miembros de dichas culturas con la comunidad política mayor, representada en el Estado, contribuyendo así a restablecer su legitimidad.

Si bien el multiculturalismo liberal fue pensado más bien en el contexto de la diversidad cultural producida por minorías nacionales y la migración, no tardó en proveer respuestas para la cuestión indígena. En la práctica latinoamericana esto se tradujo principalmente en el reconocimiento de derechos culturales, instancias de participación en el Estado y en las decisiones susceptibles de afectarles, y sobre todo, en el reconocimiento del valor especial que tienen las tierras indígenas – entendidas como hábitat– para la preservación de su cultura.¹⁰ También se defendió la inclusión de escaños reservados a pueblos indígenas en las instancias de representación,¹¹ y el reconocimiento constitucional de la justicia indígena.¹²

El multiculturalismo y sus políticas de reconocimiento, no ha estado exento de críticas. Por un lado, se ha señalado que la politización de la identidad étnica puede provocar nuevos conflictos, radicalizar las demandas de minorías empoderadas, afectar la unidad de la nación o destruir la esencia igualitaria del liberalismo.¹³ Por el otro, se ha señalado que al fundamentar los derechos especiales en función de la protección cultural, las políticas desplegadas tienden a convertirlos en sujetos patrimoniales.¹⁴ Además, dicho fundamento se habría constituido en un límite al reconocimiento de derechos, en particular, su derecho a libre determinación.¹⁵ Asimismo, se ha señalado que ha generado una mayor segregación entre culturas, aislándolas en vez de promover la interacción.¹⁶

A partir de estas críticas, comenzó a elaborarse el discurso de la interculturalidad. Al igual que el multiculturalismo, este tiene diversas interpretaciones y aplicaciones, pero en general se organizan en torno al objetivo de posibilitar la comunicación, los intercambios y el aprendizaje mutuo entre las culturas. En palabras de Walsh, se trataría del “contacto e intercambio entre culturas en términos equitativos; en condiciones de igualdad”¹⁷. Esta perspectiva está recogida en la definición de interculturalidad provista en el Reglamento General de la Convención Constitucional

⁹ Kymlicka (1996) defiende la idea de que el ejercicio de una autonomía individual auténtica, requiere del reconocimiento de la cultura societal de la que se es parte. Si el Estado impone solo una de aquellas (a través de la lengua, las festividades, las formas de legitimación de la autoridad, etcétera), suprime la posibilidad del individuo tomar decisiones significativas. Por eso sostiene que un multiculturalismo liberal debe defender el reconocimiento de derechos diferenciados en función del grupo, que en el caso de los pueblos originarios, incluye derechos territoriales y autonomía.

¹⁰ Esto último fue incluido explícitamente en el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989 (art. 13), en la propia Ley de Desarrollo Indígena de 1993 (art. 1), y también ha sido central en el desarrollo de la jurisprudencia internacional (Aylwin, Meza-Lopehandía y Yáñez, 2013). Sobre el desarrollo de la cuestión indígena en el constitucionalismo latinoamericano, ver Sánchez (2016) e Yrigoyen (2011).

¹¹ Por ejemplo, la constitución colombiana de 1991.

¹² Por ejemplo, Colombia (1991), México y Paraguay (1992), Perú (1993), Bolivia y la Argentina (1994), Ecuador (1996 y 1998) y Venezuela (1999) (Yrigoyen, 2011).

¹³ Glazer, (1983); Mozaffar y Scarrit (2000); Ward (1991); y Barry 2001, respectivamente (citados en Máiz, 2010).

¹⁴ Menard, 2017

¹⁵ Meza-Lopehandía, 2017; Yrigoyen, 2011.

¹⁶ Cruz, 2013.

¹⁷ Walsh, 2009: 14.

Artículo 3 [...] El presente Reglamento y el actuar de la Convención Constitucional deberán respetar y aplicar los siguientes principios: [...] e) Interculturalidad. Principio que reconoce que las culturas no se reducen a una sola forma de ver y concebir el mundo e implica un conjunto de medidas de diálogo horizontal entre diversos, que fomenta la reinterpretación de la relación entre ellos en igualdad y respeto mutuo, reconociendo la diferencia y las particularidades, especialmente de los pueblos presentes en Chile.

El problema para este enfoque es que — siguiendo la teoría poscolonial — esas relaciones culturales estarían atravesadas por condiciones de desigualdad, que impedirían una interacción auténtica.¹⁸ Por lo tanto, indican los autores, el desafío estaría en superar las condiciones de opresión, invisibilidad o discriminación basadas en criterios culturales. Lo anterior supondría desactivar aquellos elementos de dominación estructurales y simbólicos que impiden una relación equitativa, que implica la distribución del poder y del prestigio.¹⁹ Se trataría de ir más allá del reconocimiento y valoración de la diversidad, para atacar las causas políticas y económicas de las desigualdades que impiden la interacción fructífera entre las culturas, lo que “[i]mplica una reinención del Estado, la democracia y el modelo de desarrollo económico”.²⁰

2. Plurinacionalidad y libre determinación

Al igual que los conceptos de multiculturalismo e interculturalidad, la plurinacionalidad es una idea cuyo alcance depende del contexto en que se utiliza. En un sentido, se refiere a los arreglos políticos-institucionales y jurídicos para procesar la diversidad que se auto-reconocen como compuestos por diversas nacionalidades, etnias o comunidades. En otro, y que es al que se refiere este informe, la plurinacionalidad representa una estrategia política de emancipación abrazada por los pueblos originarios en América del Sur, que incluye diversos conceptos teóricos, procesos institucionales y tradiciones culturales, orientadas hacia la autonomía territorial, el autogobierno y el reconocimiento del derecho propio indígena.²¹

A diferencia del multiculturalismo y la interculturalidad —que fueron promovidos desde el Estado y organismos internacionales para procesar y conducir la diversidad cultural de las sociedades— la plurinacionalidad, señala Souza, ha sido una estrategia surgida y gestionada desde una base social y de organizaciones de pueblos originarios de la región para agenciar dentro de la institucionalidad existente sus demandas.²² En consecuencia, los resultados de este proceso son heterogéneos tanto en formas como en concreción, pues dependen tanto de las capacidades de presión y agencia del movimiento indígena, como, por otro lado, de la voluntad real del Estado de avanzar en estas materias.²³

Este carácter abierto, construido desde una base social y basado en consideraciones estratégicas, ha permitido que la plurinacionalidad se articule de manera más libre con diferentes afluentes teóricos e, incluso, comparta premisas con los enfoques del multiculturalismo e interculturalidad, lo que hace

¹⁸ Said, 2002.

¹⁹ Viaña y otros, 2009; Walsh, 2006.

²⁰ Citado en Cruz, 2013:61.

²¹ Walsh, 2008. Consuelo Sánchez (2016) ubica estas aspiraciones en un horizonte de descolonización.

²² de Sousa, 2007.

²³ Bustillos, 2014.

difícil distinguir en abstracto qué tipo de arreglos institucionales responden a una u otra corriente.²⁴ En efecto, lo que se encuentra son análisis casuísticos que dan cuenta de soluciones reales en contexto de reforma constitucional o debate político, que han llevado a un replanteamiento del trato entre el Estado y los pueblos originarios.²⁵

En este sentido, el vínculo entre dichos arreglos y la lucha indígena por el reconocimiento y ejercicio de su derecho a la libre determinación en tanto pueblos, sería un criterio distintivo clave. En este sentido, Edwin Cruz, concluye su análisis relativo a los casos de Bolivia y Ecuador, señalando que lo que buscan los pueblos indígenas a través de la plurinacionalidad es “una reestructuración del Estado que conduzca a arreglos institucionales capaces de asegurar la autodeterminación indígena, pero también la convivencia de los distintos grupos culturales que los habitan”.²⁶ Así ha sido asumido por la Convención Constitucional chilena, al definir la plurinacionalidad como principio rector del proceso constituyente:

Artículo 3 [...] El presente Reglamento y el actuar de la Convención Constitucional deberán respetar y aplicar los siguientes principios: [...] d) Plurinacionalidad. Reconocimiento de la existencia de los pueblos naciones indígenas preexistentes al Estado para lograr la igual participación en la distribución del poder, con pleno respeto de su libre determinación y demás derechos colectivos, el vínculo con la tierra y sus territorios, instituciones y formas de organización, según los estándares de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y demás instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos.²⁷

Tomando en consideración lo anterior, existen al menos dos elementos que parecen consustanciales a este entendimiento de la plurinacionalidad, que se repiten en los análisis: autonomía territorial indígena y pluralismo jurídico.²⁸ A esto se agregan instancias de representación en distintos organismos del Estado, reconocimiento simbólico-lingüístico y de formas de vida.²⁹

²⁴ Así, por ejemplo, Tockman y Cameron (2014), reconocen que los movimientos indígenas bolivianos priorizaron el pluralismo jurídico y la autonomía territorial en su proceso constituyente, cuestiones perfectamente compatibles con el multiculturalismo liberal promovido por Kymlicka.

²⁵ Por ejemplo, Lazarte (2009:90) afirma que la declaración de plurinacionalidad del Estado hecha en la Constitución ecuatoriana de 2008, no pasa de ser un reconocimiento primario o simbólico, mientras que en el caso boliviano, “se convierte en la matriz constructiva que moldea las instituciones más importantes del Estado y afecta a la efectividad del régimen de derechos ciudadanos en su relación con el Estado”

²⁶ Cruz, 2013:67

²⁷ Art. 3.d Reglamento General de la Convención Constitucional.

²⁸ Cordero, 2012. Tockman y Cameron (2014)

²⁹ Cruz, 2013; Noguera, 2008, Sánchez, 2016

II. Análisis de casos

En esta sección se abordará el modo en que se expresa la plurinacionalidad en los textos constitucionales de Bolivia y Ecuador y la manera en que aquella se relaciona con la regulación de la nacionalidad.

1. Bolivia

La Constitución Política del Estado del Estados Plurinacional de Bolivia (CPEB) reconoce en su primera parte, relativa a las bases fundamentales del Estado, la “existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios”, y en consecuencia, garantiza “su libre determinación en el marco de la unidad del Estado”.³⁰ Esto, en tanto fundamento de la plurinacionalidad se concreta en el “derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales”.³¹

Esta caracterización del Estado como Plurinacional Comunitario tiene una serie de consecuencias institucionales, establecidas en la propia Constitución. Estas incluyen el reconocimiento de la democracia comunitaria;³² el establecimiento de circunscripciones especiales indígenas para la elección de diputados;³³ la oficialización de las lenguas indígenas y sus símbolos;³⁴ el reconocimiento de la jurisdicción indígena,³⁵ y la representación indígena en el Tribunal Constitucional.³⁶ Asimismo, la plurinacionalidad supone el reconocimiento de derechos (colectivos) especiales a los pueblos indígenas, entre los cuales se encuentran algunos íntimamente vinculados a las transformaciones institucionales asociadas a la plurinacionalidad, como el derecho a la libre determinación y territorialidad; a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado; o el derecho a la gestión autónoma sobre sus recursos naturales, entre otros.³⁷

En consonancia con lo anterior, el territorio boliviano se organiza en cuatro entidades de igual rango constitucional: los departamentos, las provincias, los municipios y los territorios indígena originario campesinos.³⁸ Estos últimos se basan en los territorios ancestrales actualmente habitados por los pueblos indígenas, y son gobernados de acuerdo a sus propias normas, establecidas en un Estatuto elaborado por ellos mismos, en armonía con la ley y la Constitución.³⁹

³⁰ Art. 2 CPEB.

³¹ Art. 2 CPEB.

³² Para Mayorga (2017), la democracia intercultural, esto es, la combinación de reglas de democracia representativa, democracia participativa y democracia comunitaria, sería el elemento distintivo del modelo boliviano. La democracia comunitaria está definida en el artículo 11 de la Constitución como aquella que opera “por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.”

³³ Art. 146 CPEB.

³⁴ Arts. 5 y 6.II. CPEB.

³⁵ Art. 180 CPEB.

³⁶ Art. 197 CPEB.

³⁷ Art. 30 CPEB.

³⁸ Art. 269 CPEB.

³⁹ Art. 290 CPEB.

En cuanto a la cuestión específica de la nacionalidad, la Constitución reconoce la composición plural de la “nación boliviana” que incluye tanto a las bolivianas y bolivianos, como a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas.⁴⁰ Por su parte, los pueblos indígenas son entendidos como “toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”.⁴¹

La nacionalidad, en tanto vínculo jurídico entre individuo y el Estado, está regulado en el capítulo I del Título V de la CPEB que regula la nacionalidad, equivalente al capítulo II del texto constitucional chileno vigente. En aquel se reconocen y regulan dos fuentes de nacionalidad: el nacimiento y la naturalización.⁴² En relación con los pueblos originarios y la nacionalidad, la Constitución reconoce – junto al derecho colectivo a la identidad cultural– un derecho individual a los miembros de aquellos para consignar su pertenencia étnica en los documentos de identidad:

Artículo 30 [...] II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes: [...] 3. A que la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si así lo desea, se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos de identificación con validez legal.

La regulación de esta materia está en la Ley del Servicio General de Identificación Personal y del Servicio General de Licencias Para Conducir de 2011, la que remite la determinación de los datos de identificación que debe contener la cédula de identidad a un Decreto Supremo.⁴³ Este fue publicado en 2020, y en su artículo 3 señala como información complementaria del documento de identidad, la “[i]dentidad cultural, a solicitud del interesado”.⁴⁴ De esta manera, la información sobre pertenencia étnica es optativa para el titular del documento, y no parece operar como requisito para ejercer los derechos que le correspondan.

En síntesis, el carácter plurinacional del Estado boliviano, tiene una serie de concreciones simbólicas e institucionales. Entre estas –además del reconocimiento de derechos colectivos y participatorios– está el reconocimiento explícito de la composición plural de la nación boliviana, que incluye a pueblos originarios y afrobolivianos. Lo anterior, se expresa directamente en el derecho individual de los miembros de dichos colectivos al reconocimiento oficial de su pertenencia étnica.

⁴⁰ Art. 3 CPEB.

⁴¹ Art. 30.I CPEB.

⁴² Asimismo, se establece que ni el cambio en el estado civil ni el hecho de adquirir o tener otra nacionalidad, hacen perder la nacionalidad boliviana (art. 141.I CPEB).

⁴³ Art. 17.IV Ley del Servicio General de Identificación Personal y del Servicio General de Licencias Para Conducir.

⁴⁴ Art. 3.II.h Decreto Supremo N° 4342

2. Ecuador

Al igual que en el caso boliviano, la Constitución Política del Estado de Ecuador (CPEE) declara, en sus principios fundamentales, el carácter plurinacional del Estado:

Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, *plurinacional* y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.⁴⁵

Sin embargo, el texto constitucional ecuatoriano no hace referencia a la preexistencia de los pueblos originarios en conexión con la libre determinación, como sí lo hace la Constitución boliviana.⁴⁶ Esto es coherente con el hecho de que el principio de plurinacionalidad en la CPEE se enfoca en el ámbito de los derechos, y no tanto en el entramado institucional ecuatoriano, como hace su símil boliviano.⁴⁷

En este sentido, la plurinacionalidad en Ecuador se centra en la inclusión social de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, a las que reconoce “como parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”,⁴⁸ y como titulares de derechos constitucionales.⁴⁹ Estos incluyen el derecho a la no discriminación y combate contra la discriminación racial –incluyendo acciones afirmativas y reparaciones a las víctimas históricas de la discriminación– el impulso de formas tradicionales de organización social, de justicia ancestral y mecanismos pacíficos de resolución de conflictos, además de 21 derechos colectivos especiales para los afrodescendientes, los montubios y los indígenas, incluyendo derechos sobre sus tierras y recursos naturales, entre otros.⁵⁰

Al igual que en Bolivia, el modelo ecuatoriano reconoce oficialmente las lenguas originarias, pero no sus símbolos. También reconoce el derecho de las autoridades indígenas a ejercer funciones jurisdiccionales con base en su derecho propio, dentro del marco constitucional y de los derechos humanos internacionalmente garantizados.⁵¹ Asimismo, institucionaliza mecanismos para reconocer el autogobierno indígena: los regímenes especiales, entre los cuales están las circunscripciones territoriales indígenas y las afroecuatorianas.⁵² Según Clavero, esto último sería la principal consecuencia del reconocimiento de las nacionalidades indígenas.⁵³

⁴⁵ Énfasis añadido.

⁴⁶ El artículo 4 de la CPEE, menciona implícitamente la preexistencia, pero referida al territorio del Ecuador, que sería “legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales”

⁴⁷ Lazarte, 2009:90.

⁴⁸ Art. 56 CPEE.

⁴⁹ “Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.”

⁵⁰ Anton Sánchez, 2014. En particular, se reconoce el derecho a no ser objeto de racismo ni discriminación (arts. 57.2 y 57.3); derecho sobre sus tierras comunitarias y ancestrales (57.4 y 57.5) y sobre sus recursos naturales (57.6); a mantener sus sistemas jurídicos propios (art. 57.10); constituir y mantener sus propias organizaciones (art. 57.15); el derecho a ser consultados antes de la adopción de medidas legislativas que puedan afectarlos (art. 57.17); la limitación de actividades militares en sus territorios (art. 57.20); el derecho a que la diversidad cultural se refleje en la educación pública y en los medios de comunicación y a tener sus propios medios (art. 57.21); y los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario (art. 57 inciso final).

⁵¹ Art. 171 CPEE.

⁵² Cordero, 2012.

⁵³ Clavero, 2010.

En cuanto a la nacionalidad ecuatoriana, está regulada en el capítulo sobre ciudadanía del título “Elementos Constitutivos del Estado” de la CPEE. Al igual que en el caso boliviano, se reconocen como fuentes el nacimiento y la naturalización, y no se pierde por cambios en el estado civil, ni por adquisición de otra nacionalidad.⁵⁴ La nacionalidad ecuatoriana es definida como “el vínculo jurídico político de las personas con el Estado”, y se señala explícitamente que dicho vínculo es “sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional”.⁵⁵ Asimismo, se reconoce a las “comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas” como parte del “Estado ecuatoriano, único e indivisible”.⁵⁶

Desde el punto de vista de los derechos individuales, la Constitución de Ecuador reconoce el derecho a la identidad cultural, aunque sin llegar a establecer la posibilidad de consignarla en los registros oficiales, como permite la Constitución boliviana.⁵⁷

⁵⁴ Artículo 6 CPEE.

⁵⁵ Art. 6 CPEE. Énfasis añadido.

⁵⁶ Art. 56 CPEE.

⁵⁷ Art. 21 CPEE. Tampoco a nivel legal aparece reconocida esta posibilidad (cfr. Art. 98 Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación).

Bibliografía

- Anderson, Benedict. (2006). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bhabha, Homi. (1994). *El lugar de la cultura*. Buenos Aires: Manantial.
- Bustillos, Linda M. (2014). Algunos elementos para la configuración de Estados-Plurinacionales en América Latina desde la mirada de los derechos indígenas. En *Revista Jurídica de la UAM* 29, 33-49. Instituto Internacional de Integración Convenio Andrés Bello.
- Clavero, Bartolomé. (2010). Ecuador: ¿Estado Plurinacional? Disponible en: <http://bcn.cl/2tbfw> (noviembre, 2021).
- Cruz, Edwin. (2013). Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: Una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador. *Revista Vía Iuris*, 14:55-71. Disponible en: <http://bcn.cl/2tab4> (noviembre, 2021).
- Cordero, Sofía. (2012). Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador. Nuevas ciudadanía, ¿más democracia? *Nueva Sociedad*, 240:134-148. Disponible en: <http://bcn.cl/2t5hh> (noviembre, 2021).
- de Sousa Santos, Boaventura. (2007). “La reinención del estado y el Estado Plurinacional”. En *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales* (139-152). Buenos Aires: Clacso.
- (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Editorial Trotta.
- Figuera, Sorily. (2015). *Jurisdicción especial indígena en Latinoamérica*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Grijalva, Agustín. (2011). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición
- Herrera, María Fernanda. (2021). Ley Marco de Autonomía y Descentralización para AIOC: ¿normatividad autonómica o restricción institucional? En: Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, José Marimán, Pablo Ortiz-T., Ritsuko Funaki (Coordinadores). *Autonomías y autogobierno en la América diversa*. Cuenca: Universidad Politécnica Salesiana.
- Hobsbawm, E. (2000). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Madrid: Editorial Crítica.
- Jameson, Frederic y Slavoj Zizek. (1998). *Estudios culturales: Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.
- Jessop, Bob. (2016). *The State. Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.
- Kymlicka, Will. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.

- Laval, Christian y Pierre Dardot. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- Noguera, Albert. (2008). Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios entorno al nuevo proyecto de Constitución boliviana [sic]. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84:147-177.
- Máiz, Ramón. (2010). Nacionalismo y multiculturalismo. En Ramón Máiz; Elena García y Aurelio Arteta (eds). *Teoría política: Poder, moral, democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 424-461
- Menard, André. (2017). El exterminio como patrimonio. En *Revista Chilena de Antropología* 36, 335-343.
- Meza-Lopehandía, Matías. (2017). Derechos indígenas, multiculturalismo liberal y descolonización. En Alvaro Espinoza, Paulo Lanas y Alberto Díaz (editores). *Taripacha. Estudios sobre Justicia y Derechos Indígenas en la zona Centro Sur Andina*, pp: 221-236.
- Mignolo, Walter. (2010). Cosmopolitanism and the De-Colonial option. *Studies in the Philosophy of Education* 29, 111-127.
- Rifkin, Jeremy. (2019). *El Green New Deal global: Por qué la civilización de los combustibles fósiles colapsará en torno a 2028 y el audaz plan económico para salvar la vida en la tierra*. Madrid: Editorial Planeta.
- Said, Edward. (2002). *Orientalismo*. Barcelona: Debolsillo.
- Sánchez Antón, John. (2014). El modelo de Estado Plurinacional en Ecuador: Ideas y reflexiones. *Revista de Antropología Experimental de Jaén* (España), 14:91-107. Disponible en: <http://bcn.cl/2t4it> (noviembre, 2021).
- Sánchez, Consuelo. (2016). En la ruta del Estado plurinacional Derechos autonómicos de los pueblos indígenas en las constituciones latinoamericanas. *Cuicuilco*,23(67):9-35.
- Tully, James. (1995). *Strange Multiplicity: Constitutionalism in the Age of Diversity*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Viaña, Jorge, Luis Carlos y Marcelo Sarzuri. (2009) "Presentación". En David Mora (director). *Interculturalidad crítica y descolonización. Fundamentos para el debate* (7-8). La Paz:
- Walsh, Catherine. (2006). "Interculturalidad y (de)colonialidad: diferencia y nación de otro modo". En H. Magalhães Neto (coord.). *Desarrollo e interculturalidad, imaginario y diferencia: la nación en el mundo Andino* (27-43). Quito: Textos y Formas-Academia de Latinidad
- (2009). *Interculturalidad, Estado, Sociedad*. Quito: UASB-Abya-Yala.
- Yrigoyen, Raquel. (2011). El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. En César Rodríguez Garavito (coordinador). *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico*. Villa Ballester: Siglo Vintiuno, 139-159.

Textos normativos

- Constitución Política del Estado. (2009). [Bolivia]. Disponible en: <http://bcn.cl/2ssqa> (noviembre, 2021)

Constitución Política del Estado. (2008). [Ecuador] [Última modificación: 01-ago.-2018]. Disponible: <http://bcn.cl/2syi7> (noviembre, 2021)

Decreto Supremo N° 4342 de 16 de septiembre de 2020. [texto original]. Disponible en: <http://bcn.cl/2ssvm> (noviembre, 2021).

Ley del Servicio General de Identificación Personal y del Servicio General de Licencias Para Conducir (2011). [Bolivia] Disponible en: <http://bcn.cl/2ssuh> (noviembre, 2021).

Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación [Ecuador]. Disponible en: <http://bcn.cl/2tbfj> (noviembre, 2021)

Reglamento General de la Convención Constitucional. (2021) [Bolivia]. [Resolución, Santiago, 8 de octubre de 2021).

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)